
Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions

Marion Tissier-Raffin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1519>

DOI : [10.4000/revdh.1519](https://doi.org/10.4000/revdh.1519)

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Marion Tissier-Raffin, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 8 | 2015, mis en ligne le 16 novembre 2015, consulté le 18 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1519> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1519>

Ce document a été généré automatiquement le 18 juillet 2020.

Tous droits réservés

Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions¹

Marion Tissier-Raffin

Introduction

- 1 L'Union européenne traverse aujourd'hui une crise migratoire sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Forte d'un système d'asile commun, on pourrait penser qu'elle n'a jamais été aussi mieux armée pour y faire face et protéger les milliers de personnes qui en ont besoin. Or, tel n'est pas le cas. Non seulement le caractère tragique de cette crise s'enracine et est un triste révélateur des dysfonctionnements structurels de la politique d'asile mise en place jusqu'à aujourd'hui. Mais les mécanismes d'urgence retenus ont été l'occasion d'exposer au grand jour l'incapacité des États-membres de s'unir pour proposer des solutions de protection qui soit réellement équitables entre les États-membres et protectrices des droits des réfugiés. Pour mieux comprendre les enjeux européens qui se cachent derrière cette crise, et avant de revenir sur l'échec du système d'asile commun et les solutions d'urgence dernièrement engagées, revenons d'abord sur le caractère inédit de la crise migratoire que connaît aujourd'hui l'Europe. Car cette crise est bien inédite, tant par l'ampleur du nombre d'arrivées et la diversité des pays d'origine des migrants, que par l'évolution rapide et instable du nombre, de l'origine et des voies d'entrées en Europe. Autrement dit, c'est bien à un flux migratoire massif, divers et instable sans précédent que l'Europe doit faire face.
- 2 Le caractère inédit de cette crise se mesure d'abord par **l'ampleur et l'accélération rapide du nombre de demandes d'asile déposées** depuis les vingt dernières années. Pour mémoire, le nombre de demandes d'asile a culminé en 1992 au moment de la crise en Bosnie et en Serbie avec 672 000 demandes déposées dans l'Union européenne des 15, puis de nouveau en 2001 avec 424 000 demandes déposées dans l'Union européenne

des 27, avant de diminuer et de se stabiliser au cours des années suivantes pour se situer en dessous de 200 000 en 2006. Si leur nombre a progressé de façon régulière depuis cette date, c'est à partir de 2012 que la hausse s'accélère pour atteindre 431 000 en 2013, 630 000 en 2014 (autant donc que pendant la crise de 1992 et 44 % de plus qu'en 2013)². Et selon les plus récentes données disponibles, déjà 700 000 demandes ont été enregistrées cette année, ce qui porte à croire que plus d'un million de demandes d'asile auront été déposées d'ici la fin de l'année 2015³. Selon FRONTEX, la plus grande majorité de ces entrées en Europe se font de manière illégale. Ainsi, ce serait plus de 500 000 entrées illégales qui auraient été enregistrées au cours des huit premiers mois de 2015, alors qu'on en aurait seulement enregistré 280 000 en 2014⁴.

- 3 Le caractère inédit de cette crise se mesure ensuite par **le bouleversement récent des « routes migratoires »** par lesquelles les demandeurs d'asile entrent en Europe⁵. Si la route de la méditerranée occidentale (par l'enclave espagnole de Ceuta et Melilla) a longtemps été la principale voie d'entrée en Europe, tel n'est plus le cas aujourd'hui. En 2014, la première voie d'entrée en Europe était la route de la méditerranée centrale (en provenance de la Lybie et à destination de l'Italie). À la fin du mois d'août 2015, Frontex avait déjà recensé 128 619 arrivées (comparées au 172 000 pour toute l'année 2014). Mais, deux autres routes sont de plus en plus fréquentées. Avec 50 830 entrées illégales recensées par Frontex, la route de la méditerranée orientale (en provenance de la Turquie et passant par la Grèce, le sud de la Bulgarie et Chypre) est devenue depuis 2008 la deuxième voie d'entrée illégale en Europe. En septembre 2015, ce chiffre est monté à 66 000, puis à 137 000 pour les seuls mois de juillet et août 2015⁶, ce qui fait un total de 359 171 entrées illégales pour les seuls mois de janvier à septembre 2015. Avec 43 360 entrées illégales, la route des Balkans (traversée de la Turquie, de la Grèce, de la Macédoine, la Hongrie et la Serbie, pour rallier l'Allemagne et la Suède) est devenue en 2014 la troisième voie d'entrée en Europe. 204 630 migrants l'auraient empruntée pour le seul premier semestre 2015. On constate donc que les routes d'entrées illégales en Europe se sont rapidement diversifiées au cours des deux dernières années et qu'elles ont mené un nombre sans cesse plus important de personnes en Europe.
- 4 Si l'attention médiatique s'est beaucoup concentrée sur les réfugiés syriens, non sans raison, cette crise se singularise aussi par **la diversité d'origine des demandeurs d'asile et l'évolution rapide de leur répartition**. En 2014, ils étaient originaires pour 21 % de Syrie, 9,6 % du Kosovo, 6,4 % d'Erythrée et 2,6 % d'Iraq⁷. Au premier trimestre 2015, 26 % étaient originaires du Kosovo, 21 % de Syrie et 7 % d'Afghanistan. Au deuxième trimestre 2015, cette répartition change encore : 21 % étaient originaires de Syrie, 13 % d'Afghanistan, 8 % d'Albanie et 6 % d'Iraq⁸. Contrairement à la crise de 1992, et même si les syriens représentent près de 20 % du total des demandeurs d'asile, la crise d'aujourd'hui se caractérise donc par la diversité d'origine et de motifs à l'origine de ces flux massifs de migrants, et leur caractère fluctuant.
- 5 Pour faire face à cette crise inédite, **les pays membres de l'Union européenne ne sont pas exposés de manière équitable**. L'Italie, la Grèce et la Hongrie sont évidemment les pays les plus touchés. Pourtant, en termes de demandes d'asile déposées, c'est l'Allemagne qui a enregistré un tiers de l'ensemble des demandes d'asile déposées en Europe en 2014⁹, soit 32 % du total de l'UE, suivis par la Suède (13 %), l'Italie (10 %), la France (10 %) et la Hongrie (7 %). Mais ces chiffres ne montrent pas la pression migratoire à laquelle sont confrontés de nombreux pays. Ainsi, en 2014, la demande d'asile a augmenté de 143 % en Italie, 126 % en Hongrie, 60 % en Allemagne, 50 % en

Suède, alors qu'elle a diminué en France de 5 %¹⁰. Selon les dernières statistiques disponibles, au second trimestre 2015, la demande d'asile a bondi de 159 % au Pays-Bas, 123 % en Lettonie, 81 % en Norvège, 79 % en Autriche, 67 % en Finlande, 66 % au Danemark, 47 % en Belgique et 39 % au Portugal¹¹. 2015 marque donc une accélération sans précédent mais inégale de la pression migratoire sur les pays européens.

- 6 Enfin, on ne saurait parler de cette crise sans évoquer **le drame humain** des milliers de migrants qui ont perdu la vie en tentant de traverser la mer méditerranée. 3 149 personnes seraient mortes en 2014 et on compterait déjà en octobre 2015 3 138 morts¹². Par ailleurs, cette crise est également préoccupante parce qu'elle touche beaucoup de mineurs. En effet, le nombre de demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés aurait plus que doublé entre 2008 et 2014, portant ce nombre à 23 160¹³.
- 7 On l'aura compris, nombre de migrants record, grande diversité de trajets, de pays d'origine et de motivations, évolution rapide des modes d'entrées et d'origine des migrants, autant de caractéristiques qui rendent cette crise « *particulièrement difficile à traiter*¹⁴ » et sans précédent dans l'histoire de l'Europe. Malgré cette réalité incontestable, le bilan de l'action de l'Union européenne reste doublement décevant. Décevant car il aura fallu attendre de tels drames humains pour exposer au grand jour une réalité déjà bien connue : la mise en place d'une politique d'asile commune depuis vingt ans est incapable de garantir une solution de protection commune, équitable et solidaire (1°). Décevant aussi car les récentes réformes provisoires proposées tardivement et aux prix de divisions internes profondes ne sont pas non plus à la hauteur des enjeux de protection (2°).

1° L'échec du système d'asile commun pour faire face à la crise des migrations

- 8 Puisque l'Union européenne s'est engagée depuis vingt ans dans la voie d'une communautarisation de plus en plus approfondie des politiques d'asile, on pourrait penser qu'elle est aujourd'hui mieux armée pour garantir, de manière équitable et solidaire, une protection effective aux personnes ayant besoin de protection. Or, tel n'est pas le cas. Si l'Union européenne peut s'appuyer sur trois statuts communs pour garantir une protection commune aux personnes en ayant besoin, y compris en cas d'afflux massif comme c'est le cas aujourd'hui, il existe encore trop de divergences dans l'interprétation de leurs critères d'éligibilité pour que la protection garantie soit réellement commune (A).
- 9 Mais plus que l'absence d'interprétation commune des critères d'éligibilité aux différents statuts de protection, c'est bien le défaut de solidarité dans la prise en charge de l'accueil des demandeurs d'asile qui provoque aujourd'hui les multiples tensions internes entre et à l'intérieur des États membres. La crise actuelle révèle donc autant qu'elle est la conséquence des dysfonctionnements et défaillances structurelles de la politique d'asile communautaire (B).

A- Des statuts de protection adaptés mais inégalement interprétés ou volontairement délaissés

- 10 Même si la crise d'aujourd'hui se singularise par la diversité d'origine des requérants, la majorité des demandeurs d'asile qui franchissent illégalement les frontières extérieures de l'Union européennes sont originaires de Syrie ou d'Afghanistan et fuient donc des situations de violences armées et/ou généralisées¹⁵. Si on concentre notre analyse sur ces seuls demandeurs d'asile, il ressort alors que les pays membres de l'Union européenne peuvent s'appuyer sur plusieurs normes juridiques communes pour leur accorder une protection effective. En effet, l'Union européenne s'est dotée de trois statuts communs de protection qui sont suffisamment adaptés pour répondre à leurs besoins de protection.
- 11 Il s'agit tout d'abord de la qualité internationale de réfugié, codifiée au lendemain de la seconde Guerre Mondiale en 1951, qui, malgré certaines critiques, demeure adaptée pour protéger les réfugiés d'aujourd'hui¹⁶. Dans sa directive Qualification, l'Union européenne a ainsi établi des normes communes pour en fixer une interprétation harmonisée (1).
- 12 Il s'agit ensuite de la protection subsidiaire, statut exclusivement communautaire et complémentaire de la qualité internationale de réfugié, qui vise plus spécifiquement les victimes de violences généralisées (2).
- 13 Malgré la codification de ces normes communes, des divergences persistent dans l'interprétation des critères d'éligibilité à ces deux statuts de protection, de sorte qu'il est difficile de ne pas y voir un moyen indirect de contrôler l'accès et le séjour des étrangers sur le sol de chaque État membre. Or, un tel détournement va à l'encontre de toute idée de solidarité et de confiance mutuelle sur lequel repose le système commun d'asile et provoque des dysfonctionnements structurels qui, en temps de crise, le mène au bord de l'implosion.
- 14 Il s'agit enfin de la protection temporaire qui, créé au lendemain de la crise du Kosovo en 2001, a pour but de créer un mécanisme de reconnaissance de protection provisoire en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Alors que l'Union européenne dispose donc d'un mécanisme pour faire face à la crise actuelle, on ne comprend pas pourquoi il n'est pas activé aujourd'hui (3).

1- La qualité internationale de réfugié

- 15 Dans la directive Qualification du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)¹⁷, l'Union européenne reconnaît au considérant 4 que la Convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés. Sur le fondement de cette reconnaissance, elle a établi des critères harmonisés pour interpréter communément les critères d'éligibilité au bénéfice de cette protection (considérant 24). Si cette Convention a parfois été décriée comme dépassée, la définition du réfugié qu'elle codifie n'est en rien inadaptée pour protéger les personnes qui sollicitent actuellement la protection des pays européens, notamment ceux qui fuient une situation de conflit armé. En effet, si toutes les

personnes fuyant une telle situation ne sont pas éligibles au statut de réfugié, fuir une telle situation de conflit ne les exclut pas automatiquement de la qualité de réfugié¹⁸. Tous les États européens se rejoignent sur ce principe. Toutefois, aucun critère d'interprétation n'a été inséré dans la Directive Qualification sur lequel les États pourraient s'appuyer pour déterminer la qualité de réfugié des personnes fuyant une situation de conflit. Or, dans le silence de la directive Qualification, des divergences persistent dans l'appréciation des critères d'éligibilité au statut de réfugié entre les pays européens et donc dans l'éligibilité effective des personnes invoquant des craintes de mauvais traitements perpétrés dans un contexte de conflit armé. Pour faire simple, deux méthodes d'interprétation s'affrontent.

- 16 Selon une première méthode, dite méthode non-comparative, les critères de l'article 1^{er} sont interprétés de manière dynamique et évolutive en référence aux droits indérogeables de la personne humaine dans le contexte d'un conflit armé¹⁹. En effet, puisqu'il est communément admis que ces critères doivent être interprétés en référence au droit international des droits de l'homme qui codifie les droits fondamentaux de la personne humaine (voir notamment article 9 de la Directive), tel doit aussi être le cas lorsque la personne fuit une situation de conflit armé. Cela signifie que l'ensemble des critères de l'article 1^{er} doit être interprété sur le fondement des droits fondamentaux applicables dans les conflits armés, tels qu'ils ont pu être reconnus de manière convergente en droit international des droits de l'homme et en droit international humanitaire. Par exemple, seront qualifiées de persécutions les violences qui constituent une violation des droits indérogeables de la personne (Elles ne sont pas considérées comme les conséquences inévitables d'une situation de conflit armé). De même, lorsque les méthodes de combat révèlent de nombreuses violations du droit des conflits armés à l'égard d'un groupe ciblé pour l'un des motifs conventionnels, le lien de causalité avec celui-ci sera établi. Par ailleurs, cette méthode refuse de voir dans l'exigence d'une crainte personnelle l'obligation de satisfaire à un risque de persécutions individuelles, c'est-à-dire visant exclusivement le requérant. Une personne appartenant à un groupe ciblé par de nombreuses violations du droit des conflits armés pourra ainsi se voir reconnaître la qualité de réfugié alors même qu'il ne peut pas apporter la preuve qu'il est directement et individuellement la cible des mauvais traitements. Au regard de cette première méthode, même si toutes les personnes fuyant un conflit armé ne peuvent donc pas se voir reconnaître le statut de réfugié (notamment les victimes accidentelles des violences inhérentes à une situation de conflit armé ou les personnes ciblées en raison de motifs non conventionnels), celles individuellement ou collectivement ciblées par des méthodes de combats illégales en raison d'un motif conventionnel peuvent y prétendre. Elle repose donc sur une conception suffisamment large pour reconnaître le statut de réfugié aux personnes fuyant des violences graves et systématiques qui peuvent être rattachées à l'un des motifs conventionnels.
- 17 Cependant, tous les pays n'appliquent pas cette méthode d'interprétation. D'autres ont retenus une méthode d'interprétation plus restrictive, appelée méthode exceptionnaliste ou différentialiste²⁰. Selon cette méthode, seules les personnes qui peuvent apporter la preuve qu'elles courent un risque de persécution individuelle, supérieure et plus grave que les autres personnes devant faire face, dans le même État d'origine, aux violences liées à une situation de conflit armé peuvent prétendre bénéficier du statut de réfugié (critère de *single out*). Selon cette méthode, les violences

perpétrées en situation de conflit armé sont donc, par principe, considérées comme des violences indiscriminées et inévitables. Leurs victimes ne peuvent donc prétendre satisfaire au critère d'une crainte individuelle et encore moins à l'établissement du lien de causalité avec l'un des motifs conventionnels. Toutefois, par exception, les individus qui courent un risque différentiel par rapport aux autres victimes des conflits armés, soit parce qu'ils sont des opposants notoires, ou les porte-paroles d'une communauté religieuse ou raciale, peuvent être reconnus éligibles au statut de réfugié. Cette seconde méthode repose donc sur une interprétation plus restrictive des critères d'éligibilité au statut de réfugié et il est concrètement plus difficile pour les demandeurs d'asile fuyant de telles situations de se voir reconnaître la qualité de réfugié.

- 18 Si l'interprétation des critères d'éligibilité au statut de réfugié a donc été harmonisée, celle retenue pour déterminer la qualité de réfugié des personnes fuyant une situation de conflit armé n'est toujours pas convergente.

2- La protection subsidiaire

- 19 Sur le fondement de cette même Directive qualification, une protection complémentaire au statut de réfugié, dite protection subsidiaire, a été créée. Selon l'article 15, celle-ci a pour but de protéger les individus pour lesquels il y a des risques sérieux et avérés de croire qu'ils courent un risque réel de subir a) la peine de mort ou une exécution ; b) la torture ou des traitements inhumains et dégradants ou c) des menaces graves et individuelles contre leur vie ou leur personne en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé ou international. Les victimes de conflits armés, parce qu'elles ne satisfont pas au critère d'éligibilité au statut de réfugié selon la méthode non-comparative ou exceptionnaliste, peuvent donc se voir accorder une autre forme de protection dans l'un des pays européens.
- 20 Conformément à la jurisprudence communautaire, deux catégories de personnes sont explicitement visées par l'article 15 c)²¹. Tout d'abord les personnes fuyant une situation de violence aveugle d'une telle gravité qu'elles n'ont pas besoin d'apporter la preuve qu'elles sont individuellement affectées par ces violences ; leur simple présence suffit à leur accorder la protection subsidiaire. Ensuite, les personnes fuyant une situation de violence aveugle dont le niveau de gravité est moindre mais qui peuvent apporter la preuve qu'elles risquent individuellement d'en être victime en raison de leur situation personnelle.
- 21 Autrement dit, lorsque les États appliquent la méthode non-comparative pour reconnaître la qualité de réfugié, les victimes de conflits armés peuvent bénéficier d'une autre forme de protection quand elles sont des victimes accidentelles et indiscriminées liées à une situation de violence aveugle suffisamment grave. Les champs d'application *rationne personae* des statuts de réfugié et de protection subsidiaire sont dans ce cas clairement circonscrits et complémentaires. Seules les personnes qui ne peuvent pas apporter la preuve qu'elles sont ciblées personnellement par des mauvais traitements dans le cadre d'un conflit dont le niveau de gravité est abaissé ne peuvent prétendre à aucun statut de protection en Europe.
- 22 En revanche, lorsque les États appliquent la méthode exceptionnaliste, le champ d'application *rationne personae* de la protection subsidiaire est élargi à la grande majorité des victimes de conflits armés. Il s'étend d'abord aux victimes indiscriminées d'une violence aveugle suffisamment grave. Il s'étend ensuite aux personnes ciblées

personnellement en raison d'un motif conventionnel, dans un contexte de violences d'une gravité inférieure, qui ne peuvent pas satisfaire au critère du *single out*. Il s'agit donc ici des personnes qui pourraient prétendre au statut de réfugié selon la méthode comparative. Toutefois, comme relevé précédemment dans le cadre de la mise en œuvre de la méthode non-comparative, l'application de la méthode exceptionnaliste exclut les personnes qui ne peuvent pas apporter la preuve qu'elles sont ciblées personnellement par des mauvais traitements dans le cadre d'un conflit dont le niveau de gravité est abaissé.

- 23 Selon la méthode appliquée par les États, il existe donc des divergences pour reconnaître les statuts de réfugié et de protections subsidiaires. Et ces divergences sont liées, de telle sorte que celles relevées pour interpréter la qualité de réfugié ont des conséquences sur l'étendue du champ d'application de la protection subsidiaire. Le cas des demandeurs d'asile syriens permet de les illustrer. Selon les dernières statistiques, 43 % des syriens protégés en Europe se sont vus accordés la protection subsidiaire et 51 % la qualité de réfugié²². Mais la répartition entre les taux de reconnaissance de la qualité de réfugié et ceux de la protection subsidiaire au sein de chacun des différents pays de l'Union est très variable. Par exemple, seuls 15 % des réfugiés syriens protégés se sont vus reconnaître une protection subsidiaire en Allemagne contre 87 % en Suède²³. Or, ces divergences emportent des conséquences très concrètes pour les individus puisque les deux statuts n'ouvrent pas droit à un régime de protection identique. Le statut de protection subsidiaire garantit un ensemble de droits nettement inférieur à celui du statut de réfugié, comme l'octroi d'un titre de séjour valable une seule année (article 24). Ces divergences sont également préjudiciables pour le bon fonctionnement du système d'asile commun car elles montrent que l'interprétation des critères d'éligibilité au bénéfice d'une protection n'est toujours pas commune. Celle-ci est encore trop souvent utilisée comme un instrument de régulation des flux migratoires par les États-membres. La permanence de divergences dans la reconnaissance des statuts de réfugié et de protection subsidiaire est donc l'expression d'un manque de solidarité entre les États européens et de l'absence de système d'asile véritablement commun.
- 24 On aboutit sans doute ici aux limites d'une logique voulant construire le système d'asile commun sur le fondement de directives. Si ce choix s'explique par le fait que la politique européenne d'asile s'est construite sur le principe de subsidiarité, il s'explique aussi et surtout par la volonté des États de préserver leurs pré-carrés nationaux. En effet, les directives laissent une marge d'appréciation aux États et laissent donc la porte ouverte à de nombreuses divergences. Nul doute que ces divergences, en temps de crise, ne font qu'attiser les tensions internes entre les États et révèlent donc l'impossibilité pour le système d'asile commun, en l'état actuel de sa codification, de faire face de manière efficace et commune aux besoins de protection des personnes qui fuient aujourd'hui massivement.

3- La protection temporaire

- 25 Créée en 2001 à la suite de la crise du Kosovo, la protection temporaire est une procédure exceptionnelle dont l'objet est d'accorder une protection immédiate d'une durée d'un an, prorogeable une fois, sans préjudice de l'octroi d'une protection internationale, en cas d'afflux massif de personnes²⁴. Trois conditions doivent être réunies pour la mettre en œuvre (article 2-a) : un afflux massif de personnes déplacées

en provenance d'un pays tiers, l'impossibilité pour ces personnes de rentrer dans leurs pays d'origine et le risque que cet afflux ne provoque des dysfonctionnements du système d'asile. Selon l'article 5, c'est par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine notamment toute demande en ce sens d'un État membre, que ce mécanisme peut être déclenché. La protection temporaire poursuit donc deux objectifs distincts. Tout d'abord, l'octroi d'une protection d'urgence aux personnes ne pouvant rentrer de manière sûre et durable dans leur pays d'origine. Et sur ce point, l'article 2 c) i) de la Directive précise explicitement que la protection temporaire vise, entre autres, « les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique ». Il a aussi pour but d'éviter le blocage du système d'asile en prévoyant l'instauration d'un mécanisme de répartition solidaire des personnes à prendre en charge. Notamment, les États doivent indiquer « de façon chiffrée ou en termes généraux » leurs capacités d'accueil (article 25).

- 26 Au regard de la situation actuelle, et notamment du caractère massif des arrivées de personnes ayant besoin de protection, les dysfonctionnements que ces dernières arrivées entraînent dans l'application des procédures ordinaires de reconnaissance de la qualité de réfugiés dans les États, et devant l'impossibilité pour de nombreuses personnes de rentrer de manière sûre dans leur pays d'origine (on pense notamment aux syriens), on ne comprend pas bien pourquoi ce mécanisme n'a pas été déclenché. Ce mécanisme présenterait en effet l'intérêt très politique d'affirmer aux opinions publiques réticentes que la protection accordée est *temporaire*, de protéger effectivement les personnes ayant besoin de protection en leur accordant rapidement un statut juridique et de soulager les systèmes nationaux de détermination de la qualité de réfugié qui sont au bord de l'engorgement. Il est vrai cependant que le mécanisme de la protection temporaire présente deux inconvénients pour faire face à la crise actuelle. Le premier est qu'il a été créé pour faire face à l'afflux de personnes appartenant à la même nationalité, ou tout du moins, d'origine commune (article 2-d). Il peut donc être délicat, au sein du mouvement actuel, de distinguer le cas des personnes ayant besoin d'une protection *prima facie*, notamment les syriens, des autres nationalités. Le second est qu'il ne fixe aucun critère précis de répartition de la charge de l'accueil des personnes à protéger entre les États-membres. Dans tous les cas, la Commission n'a pas proposé de déclencher le mécanisme de la protection temporaire. Elle a préféré innover en proposant un mécanisme inédit de relocalisation d'urgence sur lequel nous reviendrons dans la seconde partie. Finalement, il ressort donc que l'Union européenne dispose d'un mécanisme juridique de protection d'urgence pour faire face à la crise qu'elle n'a pourtant pas déclenché.
- 27 Contrairement à la crise de 1992, les pays de l'Union européenne peuvent ainsi s'appuyer sur plusieurs statuts de protection, dont le champ d'application *rationne personae* est suffisamment large et complémentaire pour garantir une protection effective aux personnes fuyant plusieurs formes de mauvais traitements dans des contextes de paix, de conflits armés ou de violence aveugle, y compris un statut de protection temporaire pour faire face à l'urgence d'un afflux massif. Pourtant, trop de divergences persistent entre les États pour que la protection accordée soit commune et ne devienne pas un instrument de régulation des flux migratoires sur les sols nationaux source de rivalités entre les États.

B- L'absence de solidarité dans la prise en charge de l'accueil des réfugiés

- 28 Outre la question de savoir quel statut juridique peut-on reconnaître aux personnes déplacées pour les protéger, se pose la question de savoir quel État est responsable de la prise en charge de cette protection ? Pour répondre à cette question, l'Union européenne a mis en place un système inéquitable alors que le maître-mot de l'accueil des réfugiés devrait être, à l'échelle internationale et communautaire, celui de la solidarité. La crise actuelle ne fait donc qu'aggraver les dysfonctionnements structurels déjà constatés dans l'accueil des réfugiés, au point d'exposer le système d'asile commun au bord de l'implosion.
- 29 À l'échelle internationale d'abord, la Convention de Genève considère dans son Préambule qu'« [...] il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et [...] la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ». Or, le système d'asile commun s'est construit sur le fondement d'une logique de blocage des frontières extérieures de l'Union européenne et l'absence de voies légales d'accès pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Non seulement cette logique est à l'opposé des valeurs de solidarité prônées par la Convention de Genève, mais elle est responsable du caractère illégal et tragiquement dangereux des multiples entrées en Europe. Elle est donc l'une des causes du caractère tragique de la crise actuelle (1).
- 30 À l'échelle européenne ensuite, la solidarité est au cœur du projet communautaire et de la construction du système d'asile commun²⁵. Or, le système de répartition du traitement des demandes d'asile parmi les États-membres de l'Union européenne, le système de Dublin²⁶, est profondément inégalitaire. Depuis longtemps dénoncé en raison de ses nombreux dysfonctionnements, ce système est aujourd'hui à la fois la cause et la conséquence de la division des États européens pour faire face à la crise actuelle (2).

1- L'absence de voies légales d'entrées en Europe

- 31 Toute la politique d'asile communautaire s'est construite sur le fondement d'une politique de fermeture des frontières extérieures de l'Union européenne. Pour faire simple, la question de l'asile n'est plus appréhendée de manière indépendante, mais intégrée à l'objectif global de gestion des migrations²⁷. Or, cet objectif de gestion globale des flux migratoires s'appuie sur une détermination claire et incontestable des États et de l'Union européenne de bloquer et de dissuader l'arrivée de tous les migrants. Sans revenir dans le détail sur l'ensemble des mesures prises, s'inscrit dans cette logique la systématisation de l'exigence de visas d'entrée²⁸ et la multiplication des opérations de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

L'obligation d'obtenir un visa d'entrée

- 32 La systématisation et l'uniformisation des visas délivrés, sur le fondement d'une liste commune d'États concernés²⁹, a soumis les ressortissants de ces pays tiers à l'obligation d'obtenir un visa pour pénétrer et circuler dans l'espace Schengen. Or, le risque de flux

migratoires illégaux fait partie des critères retenus pour déterminer si un pays figure sur la liste concernée³⁰. De même, l'article 21 du code des visas invite les États à évaluer avec toute l'attention nécessaire, avant d'accorder un visa, qu'il n'existe pas de risque d'immigration illégale. En conséquence, les ressortissants des pays inscrits sur cette liste commune, alors même qu'ils pourraient fuir des persécutions ou une situation de conflit armé, sont dans l'impossibilité d'accéder par des voies légales sur le sol européen pour y déposer une demande d'asile. Tel est par exemple le cas des réfugiés syriens puisque la Syrie est inscrite sur la liste des pays pour lesquels les ressortissants sont dans l'obligation d'obtenir un visa pour pénétrer dans l'espace Schengen³¹. Non seulement cette exigence de visa est aujourd'hui, d'un simple point de vue humanitaire contestable, mais, si on prend l'exemple de la France, les consulats d'Alep et de Damas étant fermés, il est concrètement très difficile d'obtenir un visa.

- 33 Plus scandaleux encore, la plupart des pays européens exigent des syriens qu'ils soient en possession d'un visa de transit aéroportuaire³². Ce visa permet à son titulaire de passer par la zone internationale de transit d'un aéroport sans pour autant lui donner accès au territoire des pays de l'espace Schengen. Le V.T.A. est donc un instrument de lutte contre le détournement des règles relatives aux visas puisqu'il évite que des ressortissants étrangers ne prennent un vol faisant escale dans l'un des pays européen pour demander l'asile à la frontière. Depuis la création du code communautaire des visas, il existe une liste commune d'États concernés par ce visa. La Syrie n'en fait pas partie³³. Mais, l'article 3 du règlement communautaire instituant le code communautaire des visas prévoit qu'en « cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins, chaque État membre peut exiger des ressortissants de pays tiers autres que ceux visés (dans la liste), qu'ils soient munis d'un visa de transit aéroportuaire lorsqu'ils passent par la zone internationale de transit des aéroports situés sur son territoire ». Or, plusieurs pays européens, dont la France et l'Allemagne ont inscrit la Syrie sur leur liste nationale³⁴. Pour entrer légalement en Europe, les syriens doivent donc solliciter un visa pour avoir l'autorisation de rentrer sur le sol d'un pays-membre de l'espace Schengen, ou obtenir un visa de transit aéroportuaire si leur voyage comprend une escale sur l'un de ces mêmes pays.
- 34 Confrontés à de tels blocages juridiques, les syriens, mais tous les ressortissants étrangers fuyant une zone de conflits ou de persécutions sont, de fait, dans l'obligation de se tourner vers des voies d'entrées illégales pour franchir les frontières extérieures de l'Union européenne et donc d'avoir recours à des passeurs. Or, entrer illégalement en Europe comporte des risques évidents et emporte des conséquences tragiques, surtout quand il s'agit de traverser la mer méditerranée. Ces drames humains, qui ne datent pas d'aujourd'hui, ont désormais un nom et un visage : celui d'Aylan, un enfant syrien noyé sur une plage de méditerranée.

La politique de blocage systématique des frontières

- 35 Pour faire face aux drames humains que provoque la crise des réfugiés, la seule solution engagée et sans cesse rappelée par les autorités communautaires est celle du blocage des frontières extérieures de l'Union européenne. Au nom de la lutte contre le trafic d'êtres humains et les passeurs, l'Union européenne s'est ainsi dotée d'un arsenal juridique et militaire de plus en plus complet pour lutter contre les arrivées clandestines. En 2005, l'Union européenne a notamment créé l'Agence Frontex pour contrôler et surveiller ses frontières extérieures³⁵. Si Frontex présente et justifie ses

actions de contrôle des frontières par la nécessité de secourir les migrants, lutter contre le terrorisme et le trafic d'êtres humains, dans les faits, l'agence a souvent été accusée de violer les droits des personnes des migrants et des réfugiés en procédant à des interceptions de bateaux puis de refoulements des migrants interceptés³⁶.

- 36 Depuis le début de la crise, les autorités communautaires n'ont eu de cesse de rappeler et de renforcer cette logique de blocage et de surveillance accrue des frontières extérieures afin de limiter au maximum le nombre d'entrées illégales sur le sol européen. Que ce soit la Commission, dans le cadre de sa proposition « Agenda européen en matière de migration » de mai 2015³⁷ ou le Conseil européen du 25 juin 2015³⁸ ou du 16 octobre dernier³⁹, l'une des principales solutions retenues pour répondre à la crise est toujours celle du renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union. Plus concrètement, en octobre 2014, l'agence Frontex a lancé l'opération Triton pour soutenir l'Italie dans la surveillance de ses frontières maritimes⁴⁰, prenant le relais de l'opération Mare Nostrum. Or, contrairement à cette précédente opération, l'opération Triton a pour principal objectif de renforcer la surveillance des frontières dans les eaux méditerranéennes afin de lutter plus efficacement contre les flux migratoires illégaux⁴¹. En avril 2015, les dirigeants de l'Union européenne ont de nouveau appelé à renforcer leurs opérations de contrôle en mer, et ont à ce titre doublé les ressources financières⁴². Dernier épisode en date de cette logique de blocage de toutes les entrées illégales aux frontières extérieures de l'Union européenne, le Conseil européen a décidé de mettre en place le 18 mai 2015 une opération militaire pour démanteler les réseaux de trafic des passeurs (EUNAVFOR MED)⁴³. Après une première phase axée sur la surveillance et l'évaluation des réseaux de trafic, le Conseil a adopté le 14 septembre dernier la seconde phase de l'opération⁴⁴. Celle-ci devrait passer à une phase opérationnelle et active, rebaptisée « opération Sophia », lui permettant d'arraisonner, fouiller, saisir et dérouter en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour le trafic de migrants.
- 37 Sans revenir dans le détail de toutes ces opérations, il est évident que l'ensemble des mesures prises s'inscrive dans une même logique contestable. Il s'agit de dire qu'en luttant contre les entrées illégales, nous poursuivons un objectif humain de protection des victimes. Or, ce raisonnement est pernicieux puisqu'il nie volontairement le fait que c'est l'Union européenne qui, en bloquant ses frontières, contraint les migrants à recourir à des voies d'entrées illégales et donc à des passeurs. Dans ce contexte, lutter contre les arrivées illégales ne fait au contraire que renforcer la détresse des personnes cherchant un refuge sur le sol européen. Ce constat vient d'être rappelé durement par le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants : « Les activités de recherche et de sauvetage représentent certes une composante capitale du traitement des problèmes de droits de l'homme des migrants qui cherchent à atteindre l'Union européenne par des itinéraires périlleux mais il faut aussi examiner les causes profondes qui les amènent à emprunter ces itinéraires. L'un des facteurs clés à cet égard a trait au manque de voies de migration régulière [58]...[59]. La réponse collective de l'Union européenne à la crise syrienne exprime un refus particulièrement intransigeant d'offrir aux Syriens la moindre possibilité réelle de migration. La plupart des États membres de l'Union ont préféré faire la sourde oreille, et il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les migrants se tournent vers les trafiquants⁴⁵ ». Or, puisque les discours et propositions de l'Union européenne n'annoncent aucun revirement ni même infléchissement de cette politique de fermeture des frontières, il y a fort à parier que la

situation tragique de la crise actuelle ne perdure. Comme le rappelle encore explicitement le rapporteur spécial, « quelles que soient les mesures mises en œuvre par l'Union européenne, les migrants continueront d'arriver, et [...] il est impossible de rendre les frontières de l'Europe « étanches ». Les risques que les migrants sont disposés à prendre pour atteindre des terres plus sûres montrent bien que les mesures de police des frontières ne sauraient constituer un facteur de dissuasion efficace face au désespoir de personnes qui fuient des situations de guerre, d'insécurité, de violence et d'extrême pauvreté⁴⁶ ». C'est donc toute la logique des politiques communautaires, se basant sur celle d'une « forteresse Europe », qui aggrave la crise actuelle.

2- Un système inéquitable de répartition de la charge de l'asile au sein des États-membres

- 38 En dépit des opérations de surveillance des frontières extérieures, les États-membres restent donc confrontés à l'arrivée illégale de migrants qui déposent une demande d'asile dans l'un de ses pays. Or, le système mis en place au sein de l'Union européenne pour se répartir la charge d'examen de leurs demandes, le système de Dublin, est depuis longtemps dénoncé comme un système inéquitable. La crise actuelle doit donc s'analyser comme l'une des conséquences de l'impasse dans laquelle la logique de Dublin a mené l'Europe.
- 39 Héritier de la Convention de Dublin de 1990, le règlement de Dublin adopté en 2003 et modifié en 2013 établit « les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États-membres par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride (article 1). Pour comprendre les critiques dont il a fait l'objet depuis si longtemps et en quoi il participe à la gravité de la crise actuelle, il faut revenir brièvement sur l'objectif qu'il poursuit, les présomptions et principes sur lesquels il repose et la répartition qu'il établit.
- 40 Tout d'abord, le règlement poursuit deux objectifs clairs : garantir que chaque demande d'asile déposée sur le territoire de l'Union européenne soit examinée par un État-membre de manière rapide pour les demandeurs d'asile et équitable pour les États, et éviter le phénomène des demandes d'asile multiples. Pour mener à bien ces deux objectifs, la méthode retenue s'appuie sur la présomption selon laquelle les États-membres respectent le principe de non-refoulement et sont des pays sûrs dans lesquels on peut renvoyer un demandeur d'asile aux fins d'examiner sa demande sans qu'il risque d'être renvoyé dans son pays d'origine (ou un autre pays tiers) où sa vie et sa liberté sont menacées (considérant 3). C'est sur le fondement de ces objectifs et principes qu'il fixe alors des critères « objectifs et hiérarchisés » pour déterminer quel est l'État-membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (article 7). Or, ce mécanisme qui devrait reposer sur un principe de solidarité et de confiance mutuelle a été conçu de telle manière qu'il n'a jamais été un mécanisme équitable de répartition des responsabilités et des charges entre États-membre. Plus préoccupant, les deux présomptions sur lesquelles il repose, à savoir que les États-membres sont des pays sûrs dans lesquels les droits des demandeurs d'asile ne sont pas être refoulés dans un pays où leur vie ou leur liberté est menacée, sont depuis quelques années largement remises en cause.
- 41 Tout d'abord, les critères retenus pour déterminer l'État-responsable font peser sur les États-membres situés aux frontières extérieures de l'Union européenne l'essentiel de la

charge d'examen des demandes d'asile. En effet, selon l'article 13, le demandeur qui a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale ». Autrement dit, alors que ces pays ont déjà la charge d'être les gardiens des frontières extérieures, ils leur incombent en plus la charge de traiter un grand nombre de demandes de protection internationale. Le mécanisme mis en place ressemble donc fortement à une stratégie de défausse de la charge de gestion des demandes d'asile sur les pays situés aux frontières extérieures, aux antipodes d'un mécanisme de répartition solidaire et équitable. Or, si en temps normal, ces pays arrivaient tant bien que mal à contenir les arrivées, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2014, plus de 72 % des demandes ont été traitées par 5 États membres : Allemagne, Suède, Italie, France et Hongrie. Et la demande d'asile a par exemple augmenté de 143 % en Italie en 2014⁴⁷.

- 42 Ensuite, les deux présomptions sur lesquelles repose le système de Dublin sont depuis plusieurs années sévèrement remises en cause, comme en témoigne le célèbre arrêt de la Cour EDH *M.S.S c/ Belgique et Grèce* de 2011⁴⁸. Dans cet arrêt, la Cour a dans un premier temps condamné la Grèce au motif que les conditions de détention du requérant, un demandeur d'asile afghan, devaient s'analyser comme un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention (§230), tout comme la situation de dénuement total dans lequel il s'est retrouvé pendant des mois (§254 et §263). Plus qu'un cas individuel, la Cour reconnaît à plusieurs reprises que le traitement du requérant n'est pas un cas isolé (§255), de sorte que c'est toute la politique grecque de détention systématique des demandeurs d'asile et d'accueil des demandeurs d'asile qui est sévèrement condamnée. La Cour a aussi condamné la Grèce sur le fondement de l'article 13 combinée à l'article 3 de la CEDH en raison des défaillances dans l'examen de la demande d'asile du requérant et du risque qu'il soit refoulé directement ou indirectement vers son pays d'origine, « sans un examen sérieux du bien-fondé de sa demande d'asile et sans avoir eu accès à un recours effectif » (§321). Là encore, la Cour n'hésite pas à citer plusieurs témoignages concordants des associations dénonçant le caractère répété et l'ampleur des dysfonctionnements relevés dans la procédure d'examen des demandes d'asile (§300). Au final, c'est donc toute la politique d'accueil et d'examen des demandes d'asile grecque qui est sévèrement condamnée. Or, la Grèce est l'un des pays situés aux frontières extérieures de l'Union qui est, selon le système de Dublin, responsable de nombreuses demandes d'asile. Conséquences des violations constatées, la Cour a, dans un second temps, condamné la Belgique sur le fondement de l'article 3 et de la technique classique de la « violation par ricochet » au motif que les autorités belges n'auraient pas dû transférer le requérant vers la Grèce conformément au système de Dublin. Selon celle-ci, les autorités belges auraient dû s'appuyer sur la clause de souveraineté en vertu de laquelle un État-membre peut, par dérogation, examiner la demande d'asile d'un requérant sans que cet examen ne lui incombe (§358). Cela signifie que, compte tenu du « caractère illusoire » d'une demande d'asile en Grèce (§357), et des défaillances systémiques du traitement et de l'accueil des demandeurs d'asile, la Cour considère que la Belgique aurait dû écarter la présomption selon laquelle la Grèce est un pays sûr dans lequel les demandeurs d'asile ne risquent pas d'être refoulés dans un pays où leur vie ou leur liberté est menacée. Cet arrêt porte donc un coup sévère au système de Dublin. Il n'était pas le dernier.

- 43 Quelques mois plus tard, dans un arrêt *Tarakel c/ Suisse*⁴⁹, la Cour EDH estimait de nouveau que l'interdiction des traitements inhumains et dégradants pouvait justifier qu'il soit fait obstacle à l'automatisme des réadmissions inhérentes au système de Dublin. Toutefois, le seuil d'exigence et de protection était renforcé. Les juges estimaient en effet que l'invocation de la clause de souveraineté devait être activée par les États-membres en cas de défaillance systémique dans l'État de destination, mais aussi lorsque, à l'aune des besoins et de la situation spécifique des demandeurs d'asile concernés, ces conditions d'accueil étaient incertaines et insuffisantes (en l'espèce, l'affaire concernait des demandeurs d'asile en famille avec enfants en bas âge, §119 à 122).
- 44 En décembre 2011, c'était au tour de la CJUE, dans un arrêt *N.S c/ Secretary of State for the Home Department*⁵⁰, de s'attaquer une nouvelle fois au système de Dublin. Dans cet arrêt, la CJUE admet que la présomption selon laquelle le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans chaque État membre est conforme à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est réfragable lorsqu'ils existent des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que les demandeurs d'asile courent un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants (§104 et 106). Cette position a de nouveau été confirmée en 2013 dans un arrêt *Shamso Abdullahi c/ Bundesasylamt*⁵¹.
- 45 Alors que l'Union européenne se dit être un espace commun de protection offrant des garanties équivalentes sur l'ensemble de son territoire, ces arrêts condamnent donc sans détour les fondements même du mécanisme de Dublin⁵². Ils témoignent du défaut flagrant de solidarité entre les États qui se défaussent de leur charge d'examen des demandes d'asile sur les pays situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, quitte à violer les droits les plus fondamentaux des personnes concernées. Ils sonnent ensuite comme une sanction du défaut d'harmonisation effective des règles en matière de protection internationale, que ces règles portent sur les conditions et/ou les procédures de traitement des demandes d'asile entre les États malgré l'adoption de plusieurs directives en ce sens. Enfin, ils expliquent pourquoi le mécanisme de Dublin, déjà incapable de fonder un mécanisme de répartition équitable et respectueux des droits fondamentaux des demandeurs d'asile en temps normal, vole en éclat dans le contexte actuel d'arrivées massives.
- 46 Enfin, rappelons que le règlement Dublin III modifié en 2013 comporte un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise lorsque l'application du système de Dublin « peut être compromise par soit en raison d'un risque sérieux de pression particulière exercée sur le régime d'asile d'un État membre et/ou en raison de problèmes de fonctionnement du régime d'asile d'un État membre » (§33). Or ce mécanisme n'a même pas été activé.
- 47 C'est pour l'ensemble de ces raisons tant de fois répétées que les demandes portant sur une réforme urgente du système de Dublin se sont dernièrement multipliées. Le Parlement européen, dans une résolution en date du 29 septembre dernier a, une nouvelle fois, appelé à la réforme urgente du règlement de Dublin⁵³. De même, le 8 mai 2015, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants invitait l'Union européenne à faire « l'inventaire de la logique de Dublin, de son échec et des pressions systémiques qu'elle génère⁵⁴ » (§88). Or, l'heure n'était toujours pas à la remise en cause du système de Dublin. Dans un communiqué du 27 mai 2015 et une communication du 9 septembre 2015, la Commission Européenne indiquait que le règlement Dublin III doit

continuer à être pleinement appliqué⁵⁵. Il aura fallu attendre le discours d'Angela MERKEL au Parlement européen pour qu'un haut responsable politique reconnaisse enfin que le système de Dublin ne fonctionnait pas et que la règle voulant que le premier pays dans lequel un demandeur d'asile arrive est responsable de sa demande est « obsolète en pratique »⁵⁶. Cet aveu de la chancelière est certes tardif mais un premier pas. Sera-t-il pour autant salutaire ? Telle est la question à laquelle on ne pourra répondre que dans les mois à venir car il faudra suivre si des mesures concrètes suivront cette déclaration. L'expression « en pratique » laisse cependant perplexe : est-ce sa mise en œuvre du système de Dublin qui est considérée comme défailante ou est-ce que ce sont les règles de répartition qui sont ainsi condamnées et amenées à être entièrement revues.

- 48 Bilan Au regard de l'analyse menée de la politique communautaire d'asile, on comprend donc que la crise actuelle, même si elle s'enracine dans des désordres politiques et conflits armés au Moyen-Orient et dans la Corne de l'Afrique contraignant de nombreuses personnes à fuir, elle s'explique aussi par l'échec et les impasses de la politique communautaire. Echec d'abord car la crise révèle l'incapacité des États à mettre en œuvre une protection effectivement commune sur la base d'une répartition équitable. Impasse ensuite car le caractère tragique des entrées illégales s'explique par la permanence d'une logique de fermetures des frontières. Or, on ne peut être que déçu car le système d'asile est celui pour lequel l'harmonisation communautaire est à la fois l'une des plus poussées et les plus symboliques de la création d'un espace de liberté et de sécurité commun et solidaire. Face à ce constat, les solutions temporaires envisagées pour une sortie de crise ne sont malheureusement pas non plus à la hauteur.

2° « La désunion de l'Union⁵⁷ » ou son incapacité à adopter des solutions d'urgence réellement protectrices

- 49 Face à l'arrivée sans cesse croissante de migrants sur le territoire des États-membres, « *le statut quo n'est plus tenable*⁵⁸ ». L'Union européenne s'est donc engagée ces derniers mois à proposer des solutions temporaires et exceptionnelles pour soulager les États situés en première ligne et enfin répondre aux besoins de protection internationale des milliers de personnes qui franchissent chaque jour ses frontières extérieures. Celles-ci portent principalement sur la mise en place d'un mécanisme de réinstallation et de relocalisation des demandeurs d'asile depuis et au sein de l'Union européenne. Or, lors des négociations menant à l'adoption de ces solutions, l'Union européenne s'est plutôt illustrée par sa lenteur et les divisions internes qui l'accablaient que par sa capacité à adopter rapidement des solutions effectives. Après un retour sur les étapes de ce feuilleton en plusieurs épisodes menant tant bien que mal l'Union européenne à adopté un mécanisme obligatoire de répartition exceptionnelle des demandes de protection internationale (A), nous montrerons en quoi les solutions retenues restent globalement décevantes pour faire face à l'ampleur des défis migratoires actuels et à venir (B).

A- Le parcours chaotique menant à l'adoption de solutions exceptionnelles de relocalisation

- 50 Dès le 13 mai 2015, dans son Agenda européen en faveur des migrations⁵⁹, la Commission européenne a proposé de mettre en place deux mécanismes exceptionnels et temporaires de répartition de la charge relative au traitement, à l'accueil et à la protection des demandeurs d'asile. Il s'agit des mécanismes de réinstallation et de relocalisation. La réinstallation définit un mécanisme de transfert de personnes déplacées, ayant manifestement besoin de protection internationale, d'un pays tiers vers un État-membre où elles seront admises et se verront octroyer un droit de séjour et l'ensemble des droits reconnus au titre de la protection internationale. La relocalisation est aussi un mécanisme de répartition entre les États-membres de personnes ayant besoin de protection internationale, sauf que celles-ci sont déjà entrées sur le sol européen. Ainsi, pour faire face à la pression migratoire sans précédent et sans cesse croissante entre 2014 et début 2015, la Commission européenne a d'abord proposé de mettre en place un mécanisme de relocalisation au sein de l'Union européenne qui, s'il se voulait temporaire en raison de l'urgence de la situation, devait devenir à terme un système permanent que les États pourraient déclencher en cas d'afflux massif. Cette proposition est intéressante car elle part du principe que les capacités d'accueil des pays situés en première ligne sont déjà saturés et qu'il ne faudrait pas attendre d'être au bord de l'implosion pour réagir. Elle repose donc sur l'aveu, certes implicite, de l'incapacité du mécanisme de répartition de Dublin à gérer l'afflux actuel de réfugiés. Par ailleurs, la Commission européenne proposait, de manière complémentaire au mécanisme de relocalisation, de réinstaller 20 000 personnes depuis les frontières extérieures de l'Union européenne, avec l'aide de l'UNHCR. Cette dernière proposition était, en dépit du faible nombre de places envisagées, également intéressante car elle repose sur le principe selon lequel il est nécessaire de créer des voies d'accès légales et sûres sur le territoire européen pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale.
- 51 Deux semaines plus tard, la Commission présentait une première série de mesures concrètes détaillant les mécanismes envisagés⁶⁰. En ce qui concerne la relocalisation, la Commission proposait de mettre en place un programme de relocalisation d'urgence destiné à soulager l'Italie et la Grèce, à destination des ressortissants syriens et érythréens qui sont arrivés dans ces deux pays après le 15 avril 2015. Le choix de procéder à la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie s'explique facilement par le fait que ces deux pays sont ceux qui font face aux pressions migratoires les plus fortes. Ensuite, le choix des personnes bénéficiaires de la procédure de relocalisation repose sur leur besoin manifeste de protection internationale eu regard à leur nationalité et à leur chance de voir leur demande de protection aboutir. Concrètement, il s'agissait de ne viser que les personnes dont le taux moyen de décisions favorables prises en première instance dans l'ensemble des pays européens étaient supérieurs à 75 %. Selon la Commission, c'était donc 40 000 de nationalité syrienne et érythréenne qui devraient être relocalisés sur une période de deux ans selon une clé de répartition entre États-membres portant sur le PIB, la taille de la population, le nombre moyen de réfugiés réinstallés et de demandes d'asile spontanées par tranche de 1 million d'habitants pour la période 2010-2014, et le taux de chômage.

- 52 De manière générale, le mécanisme proposé devait être accueilli favorablement. Tout d'abord, il s'appuyait enfin sur le principe de la nécessité d'une répartition solidaire et contraignante de l'examen et de la charge de l'accueil des demandeurs d'asile pour répondre à l'urgence de la situation. Toutefois, on pouvait déjà douter qu'il soit effectivement un mécanisme équitable dans la mesure où il ne visait que 40 000 personnes. En effet, au regard des 76 000 franchissements irréguliers sur le seul sol grec entre janvier et juin 2015, on doute que la relocalisation de 40 000 personnes aurait été suffisante pour trouver des solutions efficaces à la crise. Les principes sur lesquels reposait le mécanisme étaient donc intéressants, restait à élargir le nombre de ses bénéficiaires.
- 53 Néanmoins, malgré la timidité des chiffres avancés par la Commission, les États européens se sont illustrés par leur incapacité à se montrer solidaires pour adopter un tel mécanisme. En effet, lors du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, le plaidoyer de la Commission pour rendre obligatoire la relocalisation et la réinstallation n'a pas emporté la décision des chefs d'État et de gouvernement. Les conclusions ne contiennent ainsi aucune référence à une obligation quelconque. Le point 4 indique implicitement le contraire : « compte tenu de l'engagement que nous avons pris de renforcer la solidarité et la responsabilité, et conformément à la décision qu'il a adoptée en avril sous tous ses aspects, y compris en point 3, le conseil européen est convenu des mesures suivantes [...] ». Or, le point 3 en question mentionnait une répartition entre États-membres sur une « base volontaire ». Autrement dit, si le mot volontaire n'est pas explicitement inscrit dans les conclusions, il est clairement impliqué par ses dispositions. C'est donc sur un accord très minime que les chefs d'État et de gouvernements européens arrivent, très en-deçà de ce que l'on pourrait attendre pour faire face à la gravité de la crise migratoire. C'est d'ailleurs à l'issue de ce conseil européen que Jean-Claude JUNKER exprime sa déception en affirmant très justement que *« L'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions lorsque nous mettons des heures à nous mettre d'accord sur le système à appliquer pour donner une perspective de vie à 60 000 personnes Ce qui est un effort modeste⁶¹ »*.
- 54 Un mois plus tard, « une résolution des représentants des gouvernements des États-membres réunis au sein du Conseil » traduit cet échec annoncé du Conseil européen⁶². Alors même que le chiffre de 40 000 relocalisations relève plus de l'ordre du symbolique que d'une solution de protection effective et solidaire, les représentants des États-membres réunis pour se mettre concrètement d'accord sur les personnes à relocaliser n'arrivent même pas à s'accorder sur ce chiffre. Ce n'est que sur le modeste chiffre de 32 256 personnes qu'ils parviennent à se mettre unanimement d'accord, repoussant à décembre 2015 la promesse de réactualiser les chiffres. Alors même que le nombre de personnes à relocaliser par pays est tellement faible qu'il ne risque aucunement de mettre en péril les systèmes nationaux, l'Union européenne se divise donc sur le principe d'un mécanisme solidaire de relocalisation. Des lignes de fracture préoccupantes apparaissent au grand jour. Un front de refus se forme notamment autour du groupe dit de Visegrad (Pologne, République Tchèque, Slovaquie) mené par la Hongrie, dont les États refusent clairement toute idée de partage des charges dans l'accueil des demandeurs d'asile. Finalement, dès le milieu de l'été, la proposition de la Commission tombe rapidement donc dans l'impasse, tant en raison de sa portée non obligatoire que de ses objectifs chiffrés déjà timides. Aux divisions de l'Union européenne s'ajoute ensuite son absence de réactivité puisqu'il faudra attendre le 3

septembre pour que le Conseil adopte définitivement la décision de mettre en œuvre ce premier plan timide de relocalisation⁶³.

- 55 Alors même que ce premier plan peine à se mettre en œuvre, la Commission propose début septembre un nouveau plan d'urgence de relocalisation face à l'accélération de la crise des réfugiés, notamment aux frontières orientales de l'Union européenne⁶⁴. Sur le fondement de critères similaires de répartition des demandeurs d'asile entre les États-membres et de sélection des bénéficiaires, la Commission propose alors de relocaliser 120 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale. Outre le nombre de personnes plus élevé à relocaliser, ce second plan envisageait de soulager l'Italie et la Grèce, mais également la Hongrie. Et compte tenu de l'évolution des statistiques, les syriens, les érythréens et les irakiens devaient en être les bénéficiaires. Comme au début de l'été, la Commission rappelait que ce mécanisme devait être obligatoire pour tous les États membres pour être pleinement efficace. Malheureusement, comme précédemment, l'Union européenne s'est montrée incapable de s'accorder pour approuver ses solutions d'urgence.
- 56 Ainsi, le 14 septembre, les ministres de l'intérieur se sont réunis sans pouvoir se mettre d'accord sur la proposition de la Commission⁶⁵. Le fiasco était évident et les lignes de fractures déjà entrevues se sont renforcées. Le groupe de Visegrad, rejoint par la Roumanie, s'est opposé à la proposition de relocalisation de la Commission. La Hongrie, qui devait bénéficier de ce plan de relocalisation, l'a également refusé. Finalement, un accord sera trouvé le 22 septembre à l'issue d'une réunion du Conseil des ministres de l'intérieur⁶⁶. Il sera cependant atteint au prix d'un vote à la majorité dans lequel la Slovaquie, la Roumanie, la Hongrie et la République tchèque ont voté contre et la Finlande s'est abstenue. La Pologne, jusqu'à présent réticente, s'est, en revanche, ralliée en faveur du mécanisme proposé. Par ailleurs, dans la mesure où la Hongrie s'y est opposée, les 54 000 personnes qui devaient être relocalisées depuis cet État seront relocalisées depuis l'Italie et la Grèce dans la même proportion. En fin de compte, l'accord obtenu établit donc un mécanisme enfin contraignant pour tous les États-membres, y compris pour les trois États qui ont votés contre (dont la Hongrie). Toutefois, c'est la déception qui l'emporte au vu du mécanisme adopté car ce plan de relocalisation a été obtenu au prix de dissensions difficilement surmontables, qui, à terme, ne manqueront pas d'en provoquer de nouvelles lorsqu'il s'agira de le mettre effectivement en œuvre.
- 57 Alors que la crise s'intensifie, l'UE s'est donc illustré ces derniers mois par une succession de divisions et d'hostilité interne, et la lenteur avec laquelle elle peine à prendre des décisions d'urgence pourtant indispensable. Ce qui est sans doute encore plus préoccupant pour l'avenir porte sur la nature des dissensions relevées. La fracture entre les pays européens ne porte plus seulement entre les pays du premier et de second rideau, mais entre les pays de l'Europe de l'ouest et de l'est. C'est donc bien à la désunion de l'Union que nous assistons aujourd'hui.

B- Des solutions aux contours incertains

- 58 L'accord obtenu aux prix de tant de dissensions comporte plusieurs inconvénients et repose sur une mise en œuvre encore très incertaine.
- 59 Tout d'abord, on peut fortement douter que la relocalisation de 120 000 personnes, sur une période de deux ans, suffise encore une fois à être une solution équitable et efficace

pour apporter une solution à la crise. Rappelons qu'un million de demandes d'asile sont attendus pour la fin de l'année. Si on prend l'exemple de la France, celle-ci devrait accueillir selon ce second plan, 24 031 demandes supplémentaires sur deux ans, alors que plus de 59 000 demandes ont été déposées pour la seule année 2014. Sur deux ans, cela signifie que la France accueillerait moins de 25 % de demandes d'asile supplémentaires, ce qui correspondrait à un effort d'accueil correspondant à moins de 0,05 % de sa population⁶⁷. On doute que ces chiffres soient donc à la hauteur de l'ampleur de la crise.

- 60 Ensuite, le mécanisme prévu ne repose pas sur une procédure de reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié. La procédure de reconnaissance *prima facie* définit une procédure collective de reconnaissance du statut de réfugié basée sur l'idée qu'un groupe de personnes, qui partage des critères communs, peut se voir directement reconnaître ce statut. Elle est particulièrement adaptée pour faire face à un afflux de personnes qui fuient leurs pays d'origine en raison de facteurs objectifs communs⁶⁸. Dans la mesure où le plan de relocalisation vise spécifiquement les syriens, érythréens et irakiens pour lesquels le taux moyen de reconnaissance de protection est supérieur à 75 % dans les pays européens, ce système paraît largement adapté (article 3-2). Or, tel n'est pas la solution qui a été retenue. Cela signifie que la décision de transfert d'un demandeur d'asile depuis la Grèce ou l'Italie n'emporte pas reconnaissance d'un statut de protection pour celui qui en est bénéficiaire. C'est l'État d'accueil qui déterminera s'il peut être éligible au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire. Or, comme on l'a dit précédemment, des divergences persistent entre les États dans l'interprétation et donc la reconnaissance de ces deux statuts. Cela signifie que ces dernières vont persister et que les personnes relocalisées ne bénéficieront pas, sur un pied d'égalité, des mêmes droits. Outre que ce traitement inégal ne peut, par principe, être justifié, il est d'autant plus préjudiciable que les personnes relocalisées ne pourront bénéficier des droits attachés à la protection internationale que dans l'État qui leur a accordé la relocalisation (considérant 38 à 40). Ils ne bénéficieront donc pas de la liberté de circulation au sein des États-membre de l'espace Schengen (article 6 -5).
- 61 Ensuite, le mécanisme mis en place repose encore sur l'impossibilité pour le demandeur d'asile de choisir l'État-membre vers lequel il sera localisé (considérant 35). Même s'il est prévu un droit de recours effectif (non-suspensif) contre la décision de relocalisation (considérant 35) et la prise en compte de critères (familiaux, linguistiques ou culturels : considérant 34) pour faciliter leur intégration dans le pays d'accueil, la possibilité reconnue aux États (considérant 34) d'indiquer des préférences (même dans le respect du principe de non-discrimination) ne peut que susciter des interrogations voire un scepticisme certain vis-à-vis du respect des droits fondamentaux des candidats à la relocalisation. Cumulés aux restrictions apportées à la liberté de circulation, on perçoit à travers ces mécanismes que c'est bien la crainte des « *mouvements secondaires* » des demandeurs parvenus à l'intérieur de l'Union qui domine encore fortement les esprits des représentants européens (considérant 38 à 40). Or, souvenons-nous que le système de Dublin reposait déjà sur cette crainte des mouvements secondaires et qu'il n'a jamais réussi à cantonner les demandeurs dans le premier pays d'accueil. Le flot permanent de réfugiés tentant aujourd'hui de rejoindre l'Allemagne ou la Suède conforte ce constat d'échec. De ce fait, s'arc-bouter sur le refus de laisser les demandeurs d'asile choisir leur État de destination et limiter leur droit de séjour n'est-il pas qu'une vaine tentative ?

- 62 Troisièmement, le plan d'urgence de relocalisation a inscrit à l'article 4 la possibilité pour un État de se soustraire temporairement à son obligation de relocalisation. Concrètement, cela signifie qu'un État peut notifier au Conseil et à la Commission qu'il est dans l'incapacité de participer au processus de relocalisation de demandeurs dans une proportion pouvant atteindre 30 % du contingent de demandeurs qui lui a été attribué. Cette notification pourra être justifiée en invoquant notamment un afflux soudain et massif de ressortissants de pays tiers d'une ampleur telle qu'il exerce une pression extrême sur son système national d'asile. Au terme d'une évaluation de la situation et des motifs invoqués, la Commission pourra ainsi présenter au Conseil une proposition de décision relative à la suspension temporaire du plan de relocalisation dans l'État concerné. Même si l'article prévoit que les motifs invoqués par l'État devront être compatibles avec les valeurs de l'union consacrées à l'article 2 du TUE, on comprend mal comment les institutions de l'Union européenne pourront concrètement s'opposer aux refus de certains États de participer à l'effort de relocalisation dès lors que ceux-ci invoqueront le fait qu'ils sont déjà sous la pression d'un afflux de demandeurs d'asile. De plus, au regard des divisions qu'a soulevé cet accord entre les pays européens, nul doute que certains États n'hésiteront pas à invoquer la mise en place d'un tel mécanisme pour se soustraire à leur obligation de solidarité. Il n'y a donc qu'un petit pas à franchir pour interpréter cette clause comme la mort annoncée d'un mécanisme de répartition réellement équitable.
- 63 Enfin et surtout, la mise en œuvre concrète du plan de relocalisation suppose la mise en place de centre de traitement et de tri des demandes d'asile, appelé « *Hotspots* ». Selon la Commission, ces centres doivent aider les pays concernés à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification, d'enregistrement et de prises d'empreintes des arrivants. Plus précisément, ils ont pour objet de faire le tri entre les demandeurs d'asile éligibles pour la relocalisation, les demandeurs d'asile dont la demande sera examinée par les autorités locales et les demandeurs dont la demande d'asile est manifestement infondée et qui ont vocation à être renvoyés. Or, il y a visiblement des divergences persistantes entre les pays, et entre ceux-ci et la Commission, au sujet du rôle précis des centres. Lieux d'accueil, chargés ensuite de mettre en œuvre la relocalisation de ceux qui ont droit au statut de réfugiés ? Ou lieux de rétention pour les migrants irréguliers en attente de leur renvoi ? Bruxelles réfute cette dernière idée, mais plusieurs capitales l'appuient. Concrètement, il y a de fortes de chances que ces « *hostspots* », lieux d'accueil, se doublent de camps de réfugiés dans lesquels seront enfermés les migrants à expulser. Par ailleurs, qui sera responsable du droit applicable dans ces « *hotspots* » ? Et quels seront précisés mènent les droits des demandeurs d'asile dans ces centres ? Autant de questions qui restent encore sans réponse claire Et finalement, cette notion de « *hotspots* » ne serait-elle pas qu'une imposture sémantique et rien d'autre qu'un camp de réfugiés ? En effet, ces *hotspots* sont situés là où des centres existent déjà. Par exemple, le *hotspots* grec de Lesbos, inauguré le 16 octobre dernier par le commissaire européen aux migrations et affaires intérieures, Dimitris Avramopoulos, occupe les murs du centre de Moria qui, entouré de barbelés, enregistrent depuis deux ans déjà les migrants qui arrivent sur l'île⁶⁹. À cette fonction d'enregistrement, va donc s'ajouter celle de déterminer ceux qui, parmi les arrivants, pourront bénéficier du plan de relocalisation d'urgence. Si l'agence de contrôle des frontières européennes Frontex a acheminé du matériel d'identification et promis des experts, il reste que la situation d'accueil dans ce « *hotspot* » reste par exemple très préoccupante. Selon Stefano Argenziano, le coordinateur de la task force pour les réfugiés chez Médecins sans

frontières (MSF), « il manque de tout : nourriture, abris, accès aux soins ». Au final, la proposition de mettre en place des *hospots* n'est donc pas si innovante. Elle s'inscrit dans une stratégie plus globale de blocage des frontières par le biais de « l'encampement » des demandeurs d'asile aux frontières extérieures de l'Union européenne. De plus, la rapidité avec laquelle celle-ci veut les mettre en place risque de se faire aux prix de conditions d'accueil insuffisantes, voire d'une nouvelle violation des droits des demandeurs d'asile.

Conclusion

- 64 En conclusion, il ressort donc que les propos tenus par Jean-Claude JUNKER dénonçant le fait que « *l'Europe n'est donc vraiment pas à la hauteur* » demeurent toujours d'actualité. Les dernières propositions de la Commission de pérenniser le mécanisme de relocalisation d'urgence ne permettent pas de contredire cette affirmation sur la base de critères identiques à celui mis en œuvre exceptionnellement⁷⁰. Toutefois, cette proposition ne vaut pas remise en cause des dysfonctionnements structurels de la politique commune d'asile. Tout d'abord, ce mécanisme de relocalisation ne fonctionnerait qu'en cas d'afflux massif de réfugiés, c'est-à-dire de manière temporaire. Il n'est donc aucunement prévu de remettre en cause l'application du système de Dublin. Ce point est très explicitement défendu par la Commission. Ensuite, il prévoit une nouvelle fois la possibilité pour un État de suspendre temporairement ses obligations de participer au mécanisme de relocalisation. Mais, chose curieuse, l'État devrait en contrepartie participer financièrement à l'effort consenti par les autres États. Les doutes évoqués précédemment à propos des effets de cette clause suspensive restent donc pertinents. Il est même à craindre que la possibilité offerte aux États de participer financièrement à l'effort de relocalisation en échange d'accueillir des demandeurs d'asile ne deviennent une stratégie de défausse de certains États et ne soit toujours pas un moyen efficace pour renforcer la solidarité entre les États-membre.
- 65 Pour se montrer optimiste, il faudrait au contraire que l'Union européenne s'engage dans la voie d'un mécanisme de relocalisation permanent pour garantir une répartition équitable des demandes d'asile au sein des États-membres et l'ouverture de voies d'entrées légales en Europe. À défaut, la crise actuelle risque non seulement de durer mais de se reproduire.

NOTES

1. Sur ce sujet, lire aussi : PETIN Joanna, « Crise migratoire en méditerranée : le droit européen de l'asile et de la solidarité remis en question », *Terra Nova* – Note 1/19, disponible en ligne sur www.tnova.fr ; LABAYLE Henri, « La politique européenne d'asile : Strange Fruit (I) (II) (III) », 9, 10 et 13 septembre 2015, Groupement de Recherches « Réseau Universitaire européen Droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice, réf du 1^{er} octobre, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu/category/asile/>

2. Eurostat, *Statistiques sur l'asile*, 10 octobre 2015, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.ec.europa.eu/statistics-explained
3. OECD, « Is this humanitarian migration crisis different ? », *Migration Policy Debates*, n° 7, septembre 2015, réf. du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.oecd.org/els/mig/migrationpolicydebates.htm
4. Frontex, « More than 500 000 migrants detected at EU external Borders so far this year », *Frontex News*, 14 septembre 2015, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.frontex.europa.eu/news/
5. 9 220 entrées ont été recensées de janvier à août 2015 selon l'agence Frontex : Frontex, « Migratory Routes maps », réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/
6. OECD, « Is this humanitarian migration crisis different? », *op cit*
7. *Ibid*
8. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE au premier trimestre 2015 – 185 000 primo-demandeurs d'asile dans l'UE au cours du premier trimestre 2015 », communiqué de presse 112/2015, 18 juin 2015, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.ec.europa.eu/eurostat/news/news-releases
9. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE – le nombre de demandeurs d'asile dans l'UE a bondi en 2014 à plus de 625 000 personnes », communiqué de presse 53/2015, 20 mars 2015, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.ec.europa.eu/eurostat/news/news-releases
10. *Ibid*.
11. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE – Plus de 210 000 primo-demandeurs d'asile dans l'UE au cours du deuxième trimestre 2015 », communiqué de presse 163/2015, 18 septembre 2015, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.ec.europa.eu/eurostat/news/news-releases
12. IOM, « Mediterranean Sea – Data of missing Migrants », 20 octobre 2015, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.missingmigrants.iom.int/en/mediterranean
13. Eurostat, *Statistiques sur l'asile*, *op cit*.
14. OECD, « Is this humanitarian migration crisis different? », *op cit*
15. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE – Plus de 210 000 primo-demandeurs d'asile dans l'UE au cours du deuxième trimestre 2015 », *op cit*.
16. Convention de Genève relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951.
17. Directive 2011/95/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JOUE L337, 20 décembre 2011, p 9-27
18. UNHCR, *Note d'information sur l'article 1 de la Convention de Genève*, 1^{er} mars 1995 ; HATHAWAY James, « Les recommandations de Michigan sur le lien avec un motif conventionnel », *Michigan Journal of International Law*, vol 23, hiver 2002, p 207-22 ; TISSIER-RAFFIN Marion, « La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales – Australie – Belgique – Canada – Etats-Unis – France – Grande-Bretagne – Nouvelle-Zélande », thèse de droit public, Université Paris Ouest Nanterre, 2013, Partie 2, Titre 2
19. Sur la méthode non-comparative : VON STERNBERG Mark, « The Plights of Non-Combattant in Civil War and New Criteria for Refugee Status », *International Journal of Refugee Law*, n° 2, vol 9, avril 1997, p 169-195 ; STOREY Hugo, WALLACE Rebecca, « War and Peace in Refugee Law Jurisprudence », *American Journal of International Law*, n° 95, avril 2001, p 349-366 ; KALIN Walter, « Refugees and Civil Wars : Only a Matter of Interpretation », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 843, vol 83, septembre 2001, p p 435-451 ; ECRE, *Position on the Interpretation of Article 1 of the Refugee Convention*, Londres, ECRE, septembre 2000 ; TISSIER-RAFFIN Marion, « La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales – Australie – Belgique – Canada – Etats-Unis – France – Grande-Bretagne – Nouvelle-Zélande », *op cit*

20. Sur la méthode différencialiste ou exceptionnaliste : KALIN Walter, *op cit* ; KAGAN Paul, JOHNSON William, « Persecution oin the fog of War : The House of Lord's Decision in Adan », *Michigan Journal of International Law*, n° 23, hiver 2002, p 247-264 ; ZIMMERMAN Andreas, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugee and its Protocol : a Commentary*, New-York, Oxford University Press, 2011, p 370-371 ; TISSIER-RAFFIN Marion, « La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales – Australie – Belgique – Canada – Etats-Unis – France – Grande-Bretagne – Nouvelle-Zélande », *op cit*
21. CJUE, Grande Chambre, 17 février 2009, *M Elgafagi c/ Staatssecretaris van Justitie*, affaire C-465/07 Sur la l'interprétation souple de la notion de « conflit armé interne », indépendant des critères auxquels se réfèrent l'article 3 commun aux quatre Convention de Genève ni à l'article 1^{er}, §1, du Protocole additionnel II du 8 juin 1977, lire : CJUE, 30 janvier 2014, *Aboubacar Diakité c/ Commissaire Général aux réfugiés et aux apatrides*, affaire C-285-12
22. BITOULAS Alexander, « *Asylum Applicants and first instance decisions on asylum applications : 2014* », Data in focus 3/2015, Eurostat – Populations and social conditions, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.ec.europa.eu/eurostat
23. BITOULAS Alexander, *op cit*
24. Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JOCE L 212/12, 7 août 2001, p 12-23.
25. Article 80 TFUE
26. Règlement (UE) n° 604/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat-membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats-membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride (refonte), JOUE L180/31, 29 mai 2013, p 31-59 Il modifie le règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JOCE L050, 25 février 2003, p 1-10
27. Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999
28. Règlement CE n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, JOCE, L 243, 15 septembre 2009, p 1-58.
29. Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JOCE L 81, 21 mars 2001, p 1-8
30. Considérant 5, *Ibid*
31. La Syrie est inscrite sur la liste des pays tiers soumis à une obligation de visa depuis 2009 : Règlement CE n° 1244/2009 du Conseil du 30 novembre 2009, JOUE L336, 18 décembre 2009, p 1-4
32. Article 2-5 du code communautaire de visas.
33. Demander l'inscription de la Syrie sur cette liste est politiquement difficile
34. Sur la consécration du visa de transit aéroportuaire en France, lire : LANTERO Caroline, « Consécration du visa de transit aéroportuaire (VTA) comme instrument de police de mise à distance des demandes d'asile, *Lettres Actualités Droits-Liberté*, 3 mars 2013
35. Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE L304, 22 novembre 2011, p 1-18.

36. *Les notes de Migreurop*, n° 3-2^{ème} éd., mars 2014, réf du 1^{er} octobre 2015, disponible sur www.migreurop.org
37. Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, COM (2015) 240 final, 13 mai 2015.
38. Conclusions du Conseil européen du 26 juin 2015, EUCO 22/15
39. Conclusions du Conseil européen du 16 octobre 2015, EUCO 26/15.
40. E.U Commissioner MALMSTRÖM Cecilia, Statement by Commissioner Malmström after the meeting with Italian Interior Minister Alfano, 27 août 2014 L'opération Triton ne doit pas être confondue avec l'opération italienne *Mare Nostrum*, lancé le 18 octobre 2013, de sauvetage des migrants en mer après le drame du 3 octobre 2013 au large de Lampedusa lors duquel 368 personnes ont trouvé la mort
41. Selon le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, « Les efforts faits pour protéger le droit des migrants à la vie sont certes un élément positif mais demeurent insuffisants Les principaux problèmes en suspens ont trait, notamment, au mandat limité de l'opération Triton pour ce qui est de l'efficacité des opérations de recherche et de sauvetage si on le compare au mandat de l'opération *Mare Nostrum* ; à la gestion incohérente des zones de recherche et de sauvetage entre les interventions unilatérales et régionales ; aux facteurs qui dissuadent les navires privés ou militaires de venir en aide aux migrants ; au caractère limité des ressources engagées par les États membres ; et à la difficulté d'établir des protocoles de débarquement » : CREPEAU François, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, A/HCR/29/36, 8 mai 2015, §33.
42. Déclaration du Conseil européen extraordinaire du 23 avril 2015.
43. Conclusions du Conseil européen du 25 et 26 juin 2015 Le Conseil de sécurité de l'ONU, dans sa Résolution 2240 (2015) du 9 octobre 2015 a autorisé cette opération EUNAVFOR MED
44. Les ambassadeurs de l'UE réunis au sein du Comité politique et sécurité du Conseil sont convenus de lancer la première étape de la seconde phase de l'opération : Conseil européen, « EUNAVFOR MED : l'UE convient de lancer la phase active de l'opération de lutte contre les passeurs et de rebaptiser celle-ci « opération *Sophia* », communiqué de presse du 28 septembre 2015
45. CREPEAU François, *op cit.*, § 34
46. *Ibid.*, § 35
47. Eurostat, *Statistiques sur l'asile, op cit*
48. Cour EDH, G.C., 21 janvier 2011, Req n° 30696/09, *M.S.S c/ Grèce et Belgique* Sur cet arrêt, lire : HERVIEU Nicolas, Réadmissions vers la Grèce : la confiance mutuelle au sein de l'UE à l'épreuve de la CEDH, *Lettres Actualités droits-liberté*, 21 janvier 2011.
49. Cour EDH, G.C., 4 novembre 2014, Req n° 29217/12, *Tarakel c/ Suisse* Sur cet arrêt, lire : ROSENSTEIN Luara, « L'exigence d'une garantie individuelle des conditions d'accueil des familles en demande d'asile dans le cadre du mécanisme Dublin II », *Revue des droits de l'homme/ADL*, 9 décembre 2014
50. CJUE, G.C., 21 décembre 2011, C-411/10 et C-493/10, *N.S c/ Secretary of State for the Home Department*.
51. CJUE, G.C., 10 décembre 2013, C-394-12, *Shamso Abdullahi c/ Bundesasylamt*
52. Si le Règlement Dublin III casse enfin le tabou et certifie noir sur blanc que bien que présumés sûrs, les Etats membres ne le sont pas nécessairement, et que dans certains cas il n'est pas permis d'y transférer des demandeurs d'asile (art 3 par 2), ce principe reste un pilier du système de Dublin.
53. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *Après Dublin - le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile* », Résolution (2072)2015, 29 septembre 2015
54. CREPEAU François, *op cit.*,
55. Commission européenne, Premières mesures au titre de l'agenda européen en matière de migration : questions et réponses , 27 mai 2015 ; Commission européenne, Proposition de

règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM (2015) 450 final, 9 septembre 2015.

56. « Pour Angela Merkel, le système européen de demandes d'asile est obsolète », *Le Monde*, 8 octobre 2015 Rappelons qu'en août 2015, l'Allemagne a suspendu le renvoi des syriens vers leur premier pays d'entrée.

57. En référence aux propos tenus par Jean-Claude Juncker dans son discours sur l'état de l'Union le 9 septembre 2015 « Et il n'y a pas assez d'Union dans cette Union »

58. CREPEAU François, *op cit.*, §24

59. Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, *op cit.*

60. Commission européenne, Proposition de Décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, Com (2015) 286 final, 27 mai 2015

61. Jean-Claude JUNKER cité in VALLET Cédric, « Asile : l'Europe enterre les quotas », *Libération*, 26 juin 2015 Il prononcera de nouveau de tels propos lors de son discours sur l'Etat de l'Union le 9 septembre 2015 à Strasbourg devant le Parlement européen : « Là où l'Europe n'est pas à la hauteur, c'est sur notre solidarité collective à l'égard des réfugiés arrivés sur notre territoire »

62. Résolution des représentants des gouvernements des Etats-membres, réunis au sein du Conseil, concernant la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 20 juillet 2015

63. Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JOUE L 239, 15 septembre 2015, p 146-156.

64. Commission européenne, Proposition de Décision établissant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, Com (2015) 451 final, 9 septembre 2015

65. Conseil Justice et affaires intérieures, session extraordinaire du 14 septembre 2015

66. Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JOUE L248, 24 septembre 2015, p 80-94.

67. Cumulé au premier plan, ce chiffre monterait à 30 783 demandeurs d'asile supplémentaires

68. Sur le mécanisme de reconnaissance *prima facie*, lire : UNHCR, *Guidelines on international protection* n° 11 : « *Prima facie Recognition of Refugee Status*, HCR/GIP/15/11, 24 juin 2015

69. MACHEREL Cathy, « le premier Hostpot grec s'ouvre dans la confusion », *la Tribune de Genève*, 16 octobre 2015 ; GUILLOT Adéa, « Migrants : le premier hotspot grec ouvre sur l'île de Lesbos », *Le Monde*, 16 octobre 2015

70. Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (CE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM (2015) 450 final, 9 septembre 2015.

RÉSUMÉS

Malgré les avancées portant sur la mise en place d'un mécanisme obligatoire de relocalisation de 120 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale le 22 septembre dernier, les mots prononcés par Jean-Claude Junker à l'issue du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 sont toujours d'actualité. Face à une crise migratoire sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Union européenne, pourtant mieux armée pour protéger sur une base légale commune les personnes ayant besoin d'une protection internationale se présentant à ses frontières, peine à surmonter ses divisions pour mettre en œuvre une politique de protection qui soit réellement convergente et solidaire. Elle se montre d'abord incapable de remettre en cause les règles communautaires à l'origine des dysfonctionnements structurels de sa politique commune d'asile. On pense à la permanence de divergences dans l'octroi d'un statut de protection entre les États-membres. On pense ensuite à l'absence de système de répartition équitable et solidaire des demandes d'asile selon la procédure de Dublin, depuis longtemps dénoncée. On pense enfin à l'absence de voie d'entrée légale pour les personnes ayant besoin de protection, dont on sait qu'elle est à l'origine des drames humains que nous connaissons depuis plusieurs années. Si l'on se voulait cependant optimiste, on pourrait espérer que cette crise soit l'occasion d'un tournant dans la politique européenne d'asile. Mais tel ne semble pas être le cas, tellement l'Union européenne se divise et peine à trouver des solutions provisoires communes qui soient réellement innovantes pour faire face à l'urgence.

Despite the progress made with the proposed relocation plans for 120,000 refugees in need of international protection, the comments made by Jean-Claude Junker at the end of the EU Council (june 25th) are still relevant. Confronted to an unprecedented migratory crisis since the World War II, the EU can now rely on common legal basis to protect persons in need of protection who arrive at its external borders but members States remain too divided to implement a protectory and equitable burden-sharing asylum policy. And the EU still refuses to challenge long known dysfunctional European asylum rules. First, there are still too many differences between members States in recognizing common protectory status to persons in need of protection. There is no equitable burden-sharing mechanism to distribute asylum requests fairly over the EU countries according to the Dublin regulation. And finally there is no legal channels to enter in the EU for persons in need of protection. All these factors explained the tragic humanitarian nature of the crisis. If we wish to be optimistic, we could hope that this migratory crisis be the opportunity to reform the common European asylum system. But it does not appear to be the case. The EU has shown itself too divided to adopt common temporary protection measures, in accordance with the principles of solidarity, that are sufficient to face the emergency of the crisis.

INDEX

Mots-clés : statut de réfugiés, protection subsidiaire, protection temporaire, politique européenne d'asile, visa, Dublin, relocalisation, réinstallation

Keywords : refugee status, subsidiarity protection, temporary protection, common european asylum system, visa, Dublin, relocation, resettlement

AUTEUR

MARION TISSIER-RAFFIN

Marion Tissier-Raffin est docteure qualifiée aux fonctions de maître de conférences en droit public